

Die Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen: Ein Kompendium der wirtschaftspolitischen Anwendung weltweit

POLICY HIGHLIGHTS

OECD Studien zur Regionalentwicklung



ÜBER DIE OECD

Die OECD ist ein einzigartiges Forum, in dem die Regierungen zusammenarbeiten, um die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen der Globalisierung zu bewältigen. Die OECD steht auch an vorderster Front, wenn es darum geht, neue Entwicklungen und Probleme zu verstehen und den Regierungen dabei zu helfen, darauf zu reagieren, wie z. B. die Unternehmensführung, die Informationswirtschaft und die Herausforderungen einer alternden Bevölkerung. Die Organisation bietet einen Rahmen, in dem die Regierungen politische Erfahrungen vergleichen, Antworten auf gemeinsame Probleme suchen, bewährte Verfahren ermitteln und an der Koordinierung nationaler und internationaler Maßnahmen arbeiten können.

ÜBER DAS ZENTRUM FÜR UNTERNEHMERTUM, KLEINE UNTERNEHMEN, REGIONEN UND STÄDTE

Das Zentrum unterstützt lokale, regionale und nationale Regierungen dabei, das Potenzial von Unternehmern und kleinen und mittleren Unternehmen freizusetzen, integrative und nachhaltige Regionen und Städte zu fördern, die Schaffung von Arbeitsplätzen vor Ort anzukurbeln und eine solide Tourismuspolitik umzusetzen.

Das vollständige Papier ist abrufbar unter:

GLOBAL COMPENDIUM OF LAND VALUE CAPTURE PRACTICES



OECD, Publishing, Paris

<https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en>

©OECD 2022

Dieses Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht unbedingt die offiziellen Ansichten der OECD-Mitgliedsländer wider. Die hierin enthaltenen Dokumente und Karten berühren weder den Status eines Gebiets noch die Souveränität über ein Gebiet, den Verlauf internationaler Grenzen und den Namen eines Gebiets, einer Stadt oder einer Region.

Globale Megatrends erfordern höhere Investitionen in Infrastrukturen und Dienstleistungen

Die in Städten lebende Bevölkerung hat sich in den letzten 40 Jahren weltweit verdoppelt. Bis 2050 wird sie um weitere 1,5 Milliarden auf insgesamt 5 Milliarden ansteigen. Angesichts der globalen Umweltherausforderungen müssen die Städte klimaneutral werden, ihren ökologischen Fußabdruck verringern und angesichts der unvermeidlichen globalen Erwärmung Maßnahmen zur Anpassung ergreifen. Die Städte müssen öffentliche Dienstleistungen für alle ihre Bewohner gleichermaßen zugänglich machen und zugleich diese Ziele zu erreichen. Diese Megatrends erfordern andersartige und mehr Investitionen als bisher üblich, z. B. in nachhaltige öffentliche Verkehrsmittel, Wasserversorgung, erneuerbare Energien und grüne Freiflächen. Außerdem erfordern sie eine bessere Stadtplanung, um Arbeitsplätze und Einrichtungen in den Städten mit geringem Energieaufwand und emissionsfrei zugänglich zu machen.

Die Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen (Land Value Capture bzw. LVC) kann dazu beitragen, diese Herausforderungen zu bewältigen. **LVC umfasst eine Reihe von politischen Instrumenten, mit denen Regierungen die durch öffentliche Maßnahmen entstandenen Bodenwertsteigerungen abschöpfen können.** Änderungen in der Flächennutzungsordnung oder die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen durch die Regierungen führen oft zu erheblichen Steigerungen des Bodenwerts. Würde nur ein Teil dieser Wertsteigerung für öffentliche Investitionen zur Verfügung gestellt, könnte dies erheblich dazu beitragen, Städte lebenswerter und nachhaltiger zu gestalten. Denn Boden ist eine der wertvollsten Formen von Vermögen, das etwa 40 % des gesamten Anlagevermögens ausmacht und sich für die gesamte OECD auf 152 Billionen USD beläuft.

Die Grundsätze der Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen

LVC beruht auf der einfachen Prämisse, dass öffentliche Leistungen der Allgemeinheit zugutekommen sollten. Der Ansatz bezieht sich auf Maßnahmen, die es den Behörden ermöglichen, Steigerungen des Bodenwerts abzuschöpfen, die sich aus staatlichen Leistungen ergeben, u. a. durch die Erschließung von Grundstücken, die Bereitstellung von Infrastrukturen und Dienstleistungen sowie die Änderung von Flächennutzungsvorschriften.

LVC-Ansätze können die Gerechtigkeit verbessern, indem sie sowohl die Kosten als auch die Nutzen von Urbanisierung und Bodenerschließung verteilen. Durch die Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen kann eine Gemeinschaft die Vorteile öffentlicher Leistungen der Allgemeinheit zugutekommen lassen. Werden durch öffentliche Leistungen entstandene Bodenwertsteigerungen nicht abgeschöpft, verbleiben die Wertsteigerungen bei den privaten Eigentümern.

In diesem Kompendium werden LVC-Instrumente, ihre Konfiguration und Verwendung sowie die Bedingungen umfassend erläutert, die ihren Einsatz in 60 OECD- und Nicht-OECD-Ländern weltweit ermöglichen. Es zeigt die Unterschiede und Gemeinsamkeiten beim Einsatz von LVC-Instrumenten in den verschiedenen Ländern auf und soll Forschern und politischen Entscheidungsträgern helfen zu erkennen, wie sich das Potenzial des LVC-Ansatzes optimal ausschöpfen lässt. Es soll Ländern dabei helfen, Kapazitäten und Kompetenzen im Bereich LVC zu entwickeln, um die Möglichkeiten, Konflikte und Risiken zu verstehen, die es bei der Gestaltung der rechtlichen, politischen und sonstigen Rahmenbedingungen zu vermeiden gilt. Das Kompendium kann bei der Einführung von Instrumenten helfen, die die für eine nachhaltige Stadtentwicklung benötigten Ressourcen bereitstellen.

Eine gemeinsame Taxonomie der LVC-Instrumente für länderübergreifende Vergleiche

Die „OECD-Lincoln-Taxonomie“ der LVC-Instrumente ermöglicht aussagekräftige länderübergreifende Vergleiche weltweit. Dies ist von wesentlicher Bedeutung, da die LVC-Instrumente vielfältig und eng mit den gesetzlichen Rahmen, Planungspraktiken und Eigentumsrechten verknüpft sind, die je nach Land bzw. Region verschieden sind. Die Taxonomie legt unabhängig von den unterschiedlichen länderspezifischen Definitionen und Verwendungen der Instrumente eine Reihe gemeinsamer grundlegender Merkmale je Instrument fest.

OECD-Lincoln-Taxonomie der LVC-Instrumente

Infrastrukturabgabe

Eine Steuer oder Gebühr, die von Grundstückseigentümern zu entrichten ist, deren Grundstück aufgrund von öffentlichen Infrastrukturinvestitionen an Wert gewonnen hat.

Erschließungsbeitrag

Eine Geld- oder Sachleistung zur Deckung der Kosten für neue oder zusätzliche öffentliche Infrastrukturen und Dienstleistungen, die für die private Erschließung erforderlich sind.

Gebühren für Erschließungsrechte

Eine Geld- oder Sachleistung, die als Gegenleistung für Erschließungsrechte oder ein zusätzliches Erschließungspotenzial oberhalb einer festgelegten Bezugsgröße (z. B. Geschosshöhe) zu erbringen ist.

Neuausweisung des Bodens

Die Praxis, fragmentierte Grundstücke für eine gemeinsame Erschließung zusammenzulegen, wobei die Eigentümer einen Teil ihrer Grundstücke für die öffentliche Nutzung bereitstellen, um Wertzuwächse abzuschöpfen und die Erschließungskosten zu decken.

Strategisches Flächenmanagement

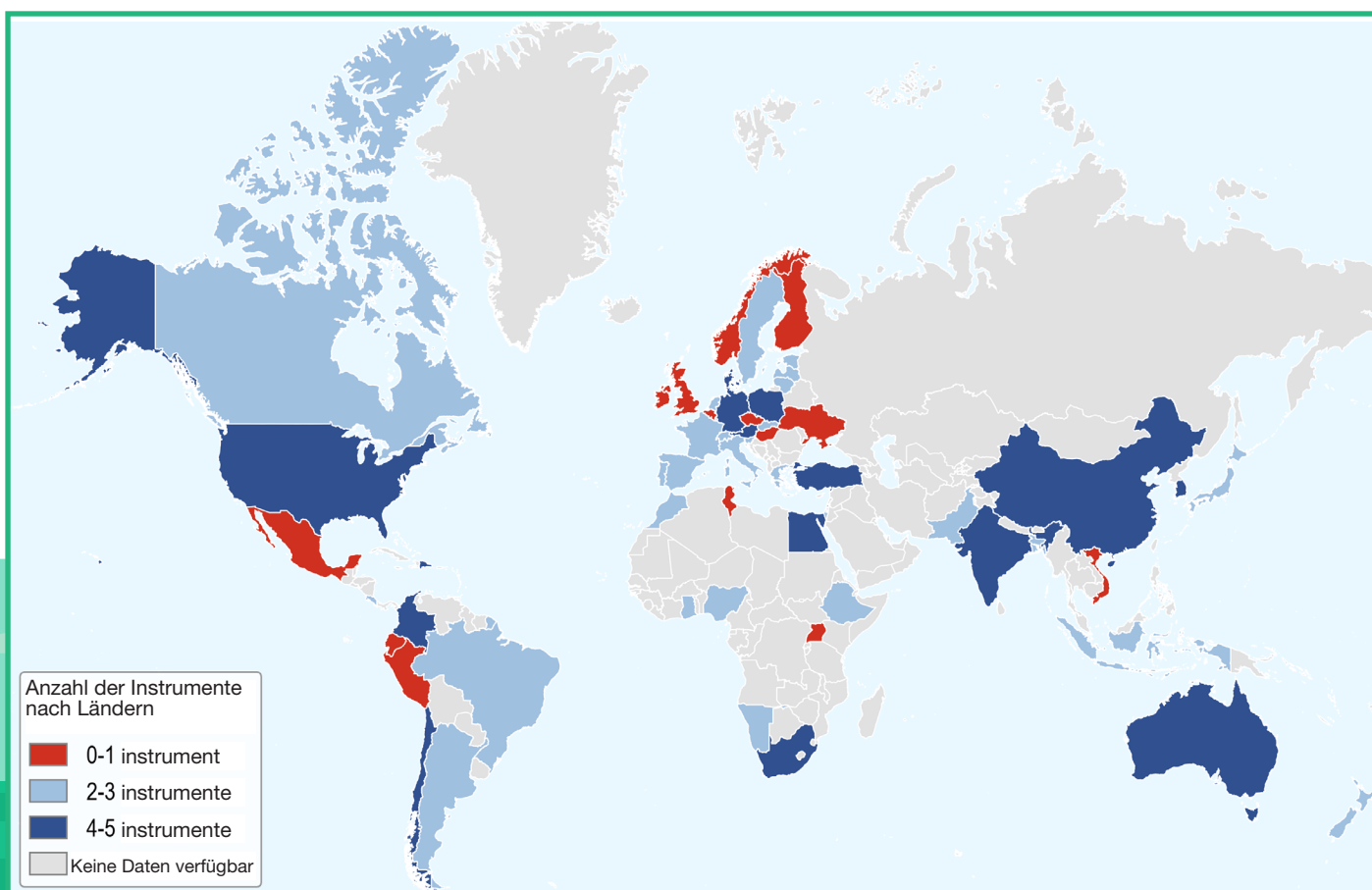
Die Praxis der Regierungen, sich aktiv am Kauf, der Erschließung, dem Verkauf und der Verpachtung von Grundstücken zu beteiligen, um einen öffentlichen Bedarf zu decken und die durch öffentliche Maßnahmen erzielten Wertzuwächse abzuschöpfen.

Fast alle Länder verwenden LVC

Mit Ausnahme von Uganda schöpfen alle Länder zumindest gelegentlich Bodenwertsteigerungen ab. Länder mit niedrigem und unterem mittlerem Einkommen nutzen im Durchschnitt zwei LVC-Instrumente zumindest gelegentlich, während es in Ländern mit hohem und oberem mittlerem Einkommen 2,5 sind. Chile, Ägypten, Indien und die Türkei setzen alle fünf Instrumente regelmäßig ein.

Abbildung 1. Anzahl der verwendeten LVC-Instrumente

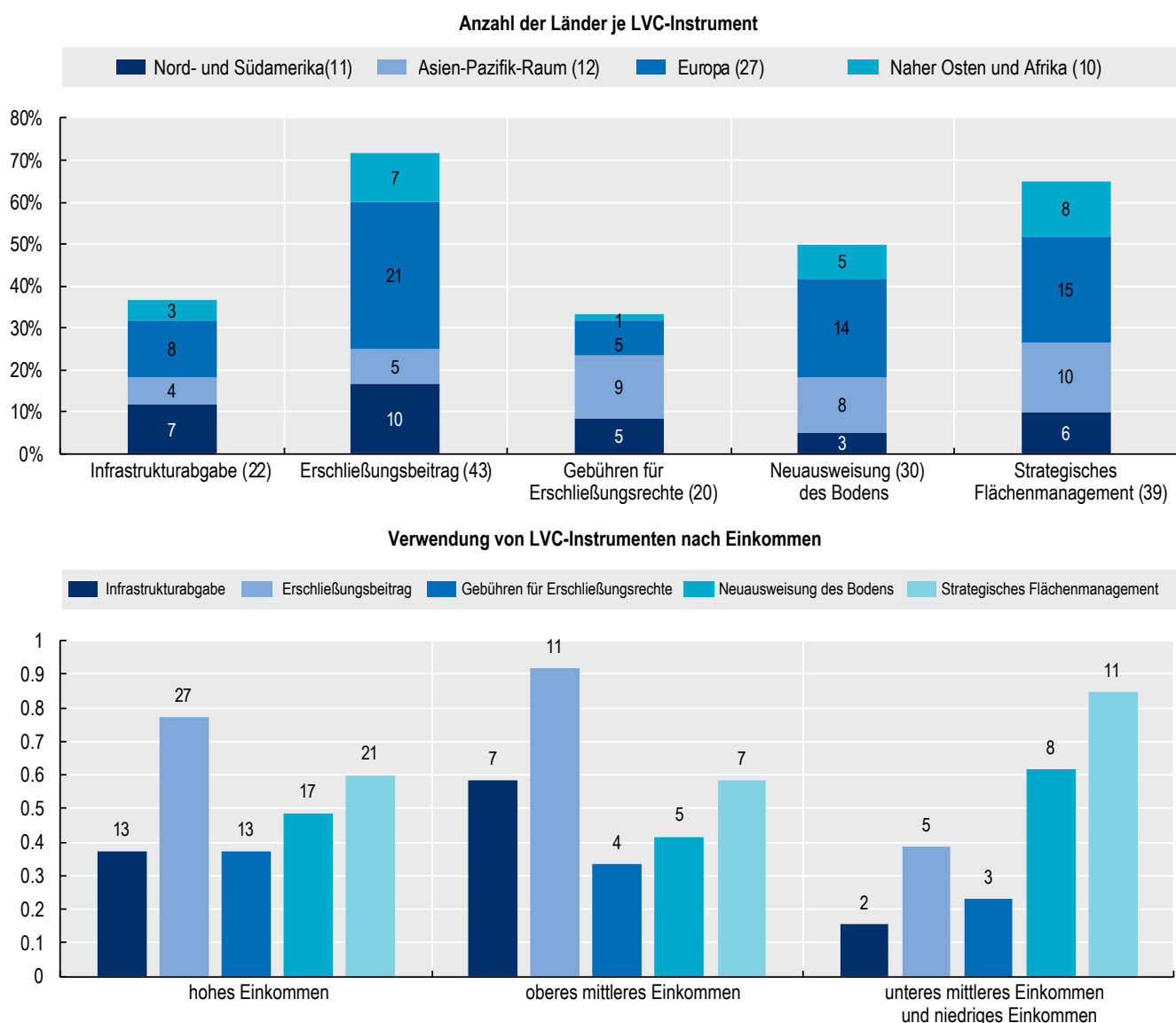
Anzahl zumindest gelegentlich verwendeter LVC-Instrumente nach Ländern



Erschließungsbeiträge sind das häufigste Instrument, gefolgt von strategischem Flächenmanagement

Die europäischen Länder setzen vor allem auf Erschließungsbeiträge und strategisches Flächenmanagement, während Gebühren für Erschließungsrechte relativ selten verwendet werden. Die meisten Länder des Nahen Ostens, Afrikas und des Asien-Pazifik-Raums praktizieren strategisches Flächenmanagement. Gebühren für Erschließungsrechte sind im Asien-Pazifik-Raum üblich, während die Neuausweisung des Bodens in Nord- und Südamerika besonders selten ist. Länder mit niedrigem und unterem mittlerem Einkommen setzen eher auf strategisches Flächenmanagement und die Neuausweisung des Bodens, während Länder mit hohem und oberem mittlerem Einkommen häufig auf Erschließungsbeiträge zurückgreifen.

Abbildung 2. Verwendung der LVC-Instrumente nach Kontinent und Einkommensniveau



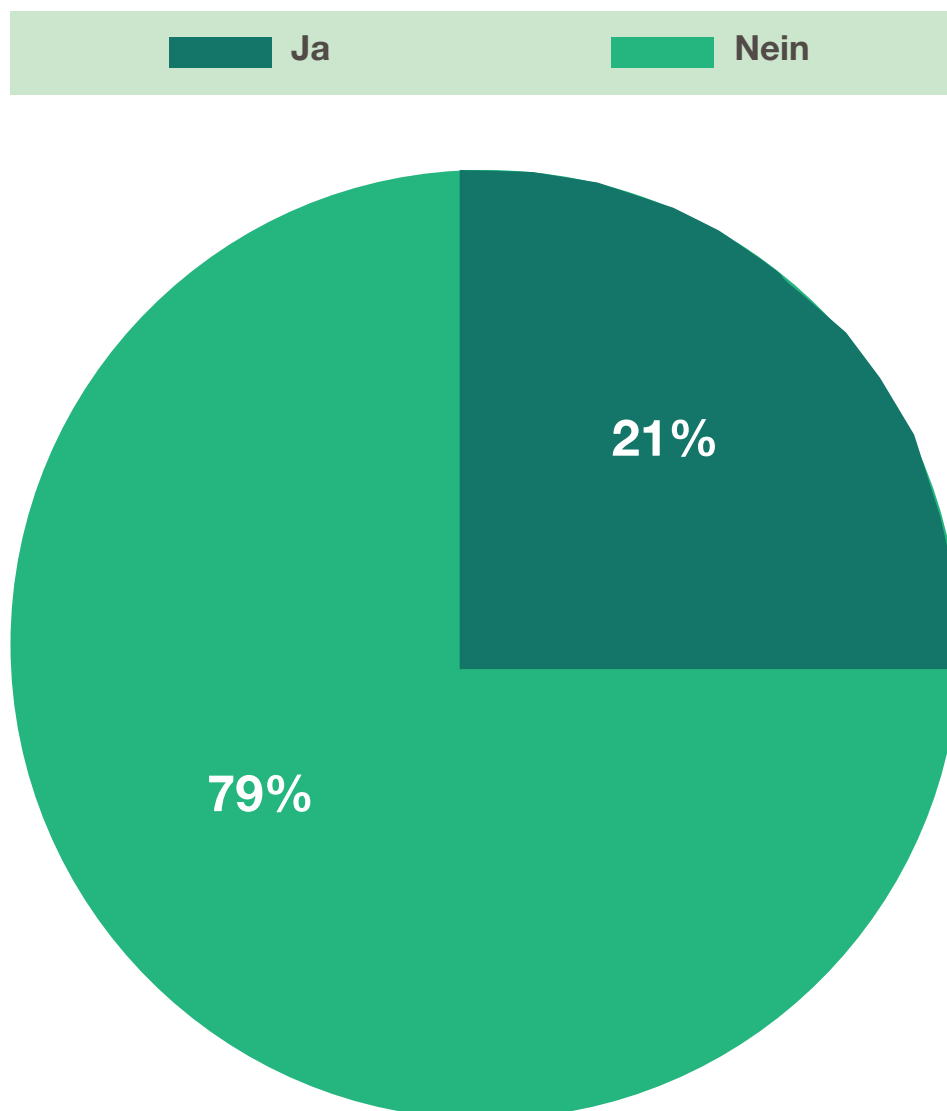
Anmerkung: Länder, die das Instrument nur selten nutzen, wurden nicht berücksichtigt. Die Einkommensgruppen der Länder wurden auf der Grundlage der Länder- und Kreditgruppen der Weltbank für 2022 festgelegt.

Quelle: World Bank (2022[1]), World Bank Country and Lending Groups, <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups> (abgerufen am 25. Feb. 2022); OECD-Lincoln LVC Survey

In den meisten Ländern gibt es keine gesetzliche Definition des Begriffs LVC

Eine Aufnahme der Definition der LVC in die nationale Gesetzgebung kann die Anzahl der Rechtsstreitigkeiten verringern und die Unterstützung durch die Bürger gewährleisten. Das ecuadorianische Organgesetz für Raumplanung, Landnutzung und -verwaltung beispielsweise definiert LVC als „gerechte Verteilung der Nutzen öffentlicher Maßnahmen und Entscheidungen über das Territorium und die Stadtentwicklung im Allgemeinen“, wobei es heißt, dass „die Gesellschaft das Recht hat, an diesen Vorteilen im Rahmen der sozialen Funktion des Eigentums teilzuhaben“. In Spanien heißt es in Artikel 47 der Verfassung von 1978: „Die Gesellschaft wird an den Bodenwertsteigerungen beteiligt, die durch städtebauliche Maßnahmen der öffentlichen Hand entstehen“. Diese gesetzlichen Bestimmungen tragen dazu bei, die Anzahl der Streitigkeiten zu verringern und LVC als gängiges politisches Instrument zu etablieren.

Abbildung 3. Gesetzliche Definition des Begriffs LVC



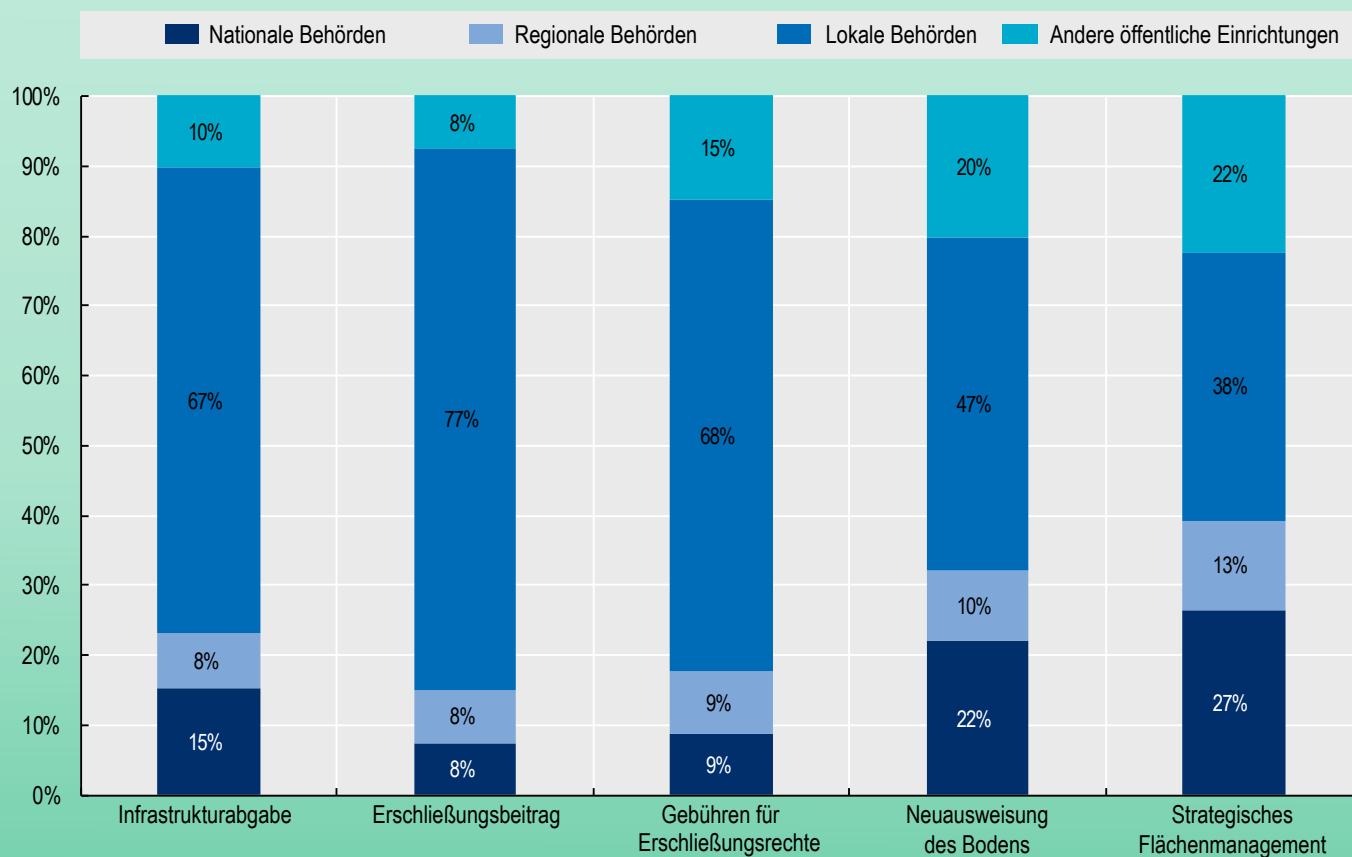
Quelle: Darstellung der Autoren dieser Broschüre auf der Grundlage des OECD-Lincoln LVC Survey

Umsetzung von LVC erfolgt meist auf lokaler Ebene

In den meisten Ländern sind die Kommunalverwaltungen für die Erhebung der Infrastrukturabgaben, der Erschließungsbeiträge und der Gebühren für Erschließungsrechte zuständig. Die Zuständigkeiten für die Neuausweisung des Bodens und das strategische Flächenmanagement werden jedoch in der Regel mit der nationalen Regierung und anderen öffentlichen Einrichtungen, wie z. B. staatlichen Unternehmen, geteilt..

In 49 der 60 untersuchten Länder verfügen die lokalen Behörden zumindest über einen gewissen Ermessensspielraum bei der Erteilung von Baugenehmigungen. In Ländern mit niedrigerem Einkommen haben die Kommunalbeamten jedoch tendenziell weniger Spielraum bei der Umsetzung von LVC-Instrumenten als in Ländern mit höherem Einkommen. Dies ist unter anderem auf die Angst vor Korruption und mangelndes Vertrauen in die lokalen Behörden zurückzuführen..

Abbildung 4. Administrative Zuständigkeiten für die Umsetzung von LVC



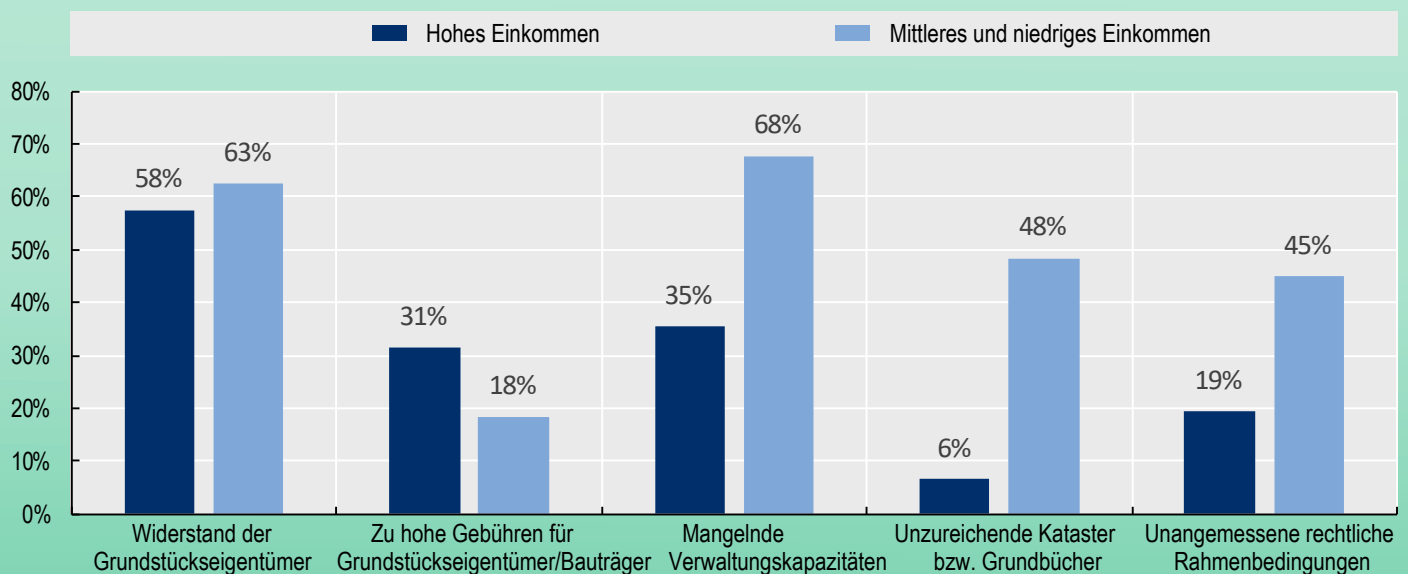
Anmerkung: Zu den administrativen Zuständigkeiten gehören je nach Instrument die Erhebung von Gebühren, die Erteilung von Erschließungsgenehmigungen, der Verkauf von Erschließungsrechten und die Zusammenlegung, Neuausweisung und Verwaltung von Grundstücken. Andere öffentliche Einrichtungen können unabhängige öffentliche Einrichtungen, Zweckverbände, gemeinnützige Organisationen in öffentlichem Besitz und Behörden auf Zeit sein. Mehrfache Antworten sind möglich.

Quelle: Darstellung der Autoren dieser Broschüre auf der Grundlage des OECD-Lincoln LVC Survey

Die häufigsten Hindernisse bei der Umsetzung von LVC sind der Widerstand der Grundstückseigentümer und mangelnde Verwaltungskapazitäten

Widerstand der Eigentümer ist in den meisten Ländern zu beobachten, unabhängig von ihrem Einkommensniveau. Dagegen werden insbesondere Länder mit mittlerem und niedrigem Einkommen durch mangelnde Verwaltungskapazitäten bei der Umsetzung von LVC-Instrumenten gebremst. In Ländern mit hohem Einkommen sind die von Grundstückseigentümern und Bauträgern zu entrichtenden Gebühren oder Abgaben oft zu hoch. Dadurch wird die erfolgreiche Umsetzung von LVC-Instrumenten wiederum gefährdet. In Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen sind unzureichende Kataster und unangemessene rechtliche Rahmenbedingungen häufige Hindernisse für die erfolgreiche Umsetzung von LVC. Unter den nicht aufgeführten Hindernissen war bei weitem am häufigsten der Mangel an politischem Willen, der in allen Ländern unabhängig vom Einkommensniveau zu beobachten ist.

Abbildung 5. Hindernisse bei der Umsetzung von LVC



Anmerkung: Die Einkommensgruppen der Länder wurden auf der Grundlage der Länder- und Kreditgruppen der Weltbank für 2022 festgelegt. Die Prozentsätze sind Durchschnittswerte aller relevanten Instrumente.

Quelle: Darstellung der Autoren dieser Broschüre auf der Grundlage des OECD-Lincoln LVC Survey

Die Umsetzung von LVC erfordert die öffentliche Unterstützung, konkrete rechtliche Rahmen und den Aufbau staatlicher Kapazitäten

Das Kompendium hebt einige gemeinsame Probleme hervor, die für eine wirksame Umsetzung von LVC angegangen werden müssen. Wichtig ist, dass LVC nachhaltig umgesetzt wird und keine Anreize für unnötige Erschließung oder Zersiedelung schafft. Ferner sollte LVC dazu genutzt werden, Anreize für die Bereitstellung nachhaltiger Infrastrukturen zu schaffen.

Unterstützung der Öffentlichkeit gewinnen

In den meisten der untersuchten Länder wird der Widerstand von Grundstückseigentümern als Haupthindernis für die Umsetzung von LVC genannt. Infolgedessen fehlt den Regierungen oft der politische Wille zur Einführung von LVC. Bodenwertsteigerungen werden erfolgreicher abgeschöpft, wenn Kommunikationskanäle mit Grundstückseigentümern und Interessenvertretern bestehen und die Vorteile einer vorgeschlagenen öffentlichen Maßnahme klar dargelegt werden. Es ist wichtig, Gelegenheiten zum Dialog zwischen den betroffenen Eigentümern und der Verwaltung zu schaffen, um Informationen auszutauschen und die Unterstützung der Öffentlichkeit zu gewinnen. Beispiele aus Kolumbien, Finnland und Israel zeigen, dass die Unterstützung der Öffentlichkeit größer ist, wenn die Gebühren der Grundstückseigentümer nach dem tatsächlichen Wertzuwachs des Grundstücks und nicht nach den Kosten

Ausbau der Kapazitäten der Kommunalverwaltungen

In vielen Ländern fehlt ein rechtlicher Rahmen für die ordnungsgemäße Umsetzung von LVC. Eine klare Gesetzgebung zu LVC, den Verfahren, der Festlegung von Gebühren und Steuern, den betroffenen Grundstückseigentümern und den Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten kann Konflikte verringern, die Unterstützung der Öffentlichkeit gewährleisten und LVC als gängiges politisches Instrument etablieren.

Die Festsetzung von LVC-Gebühren auf der Grundlage der Wertsteigerungen von Grundstücken statt der Kosten macht das LVC-Verfahren außerdem fairer und transparenter für Eigentümer und Bauträger. Kolumbien, Ecuador, Mexiko und Schweden unterstreichen die Bedeutung von Gerechtigkeitsaspekten, indem sie zeigen, dass LVC besser akzeptiert wird, wenn der sozioökonomische Status der Grundstückseigentümer bei der Festlegung der Gebühren berücksichtigt wird.

Developing local government capacity

Die Kommunalverwaltungen sind meistens dafür zuständig zu bestimmen, welche Grundstückseigentümer von LVC betroffen sind, die Gebühren festzulegen, mit Grundstückseigentümern und Bauträgern zu verhandeln und unter anderem das Bodenvermögen zu verwalten. In vielen Fällen fehlt ihnen jedoch die Kapazität, diese Aufgaben zu erfüllen. Deshalb müssen die nationalen Regierungen den Kommunalverwaltungen eine angemessene administrative Unterstützung, politische Leitlinien und genaue Kataster- und Grundstückstransaktionsdaten für die Umsetzung von LVC bereitstellen. Die Kommunalverwaltungen sollten sich wiederum verstärkt um den Aufbau von Kapazitäten für LVC bemühen. Im Rahmen der Raumplanung sollten die Rollen der verschiedenen Verwaltungsebenen bei der Ausarbeitung von Plänen und Flächennutzungsvorschriften, die als Grundlage für die Verwaltung von LVC dienen, klar definiert werden.

